

Список літератури:1. *Кривопішин, О.М.* Удосконалення економічного механізму управління у сфері приміських пасажирських перевезень у період реформування залізничного транспорту України / *О.М. Кривопішин, Г.Д. Ейтуміс* // Залізничний транспорт України, 2010.- № 1.- С. 69-73 2. Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1359 «Про затвердження Порядку розрахунку обсягів компенсаційних виплат за пільгові перевезення залізничним транспортом окремих категорій громадян» / Верховна рада України. - Офіційний вісник України. - 2009. - №98. - С. 17-19 3. Закону України «Про залізничний транспорт», Із змінами і доповненнями. -ст7 та ст9: N 274/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. -1996. – Режим доступу: <http://jurisconsult.net.ua/zakoni/157-zakon-ukrayini-pro-zaliznichnij-transport.html> 4. *Сич С.М.*, Механізм державного регулювання процесу тарифоутворення на залізничні перевезення / *С.М. Сич., Колесникова Н.М* // Збірник наукових праць ДЕТУТ. - Серія «Економіка і управління». - Вип. 13.- 2009. С.32-41 5. Почти 80% украинцев живут за чертой бедности / Новости Украины и мира - новости от ТСН. ua: [Електронний ресурс]. – 9 квітня 2011. - Режим доступу: ru.tsn.ua/ukraine 6. *Мельник Т.С.* Етапи прогнозування довгострокової конкурентної позиції залізничного пасажирського транспорту України: Вагонний парк. / *Т.С. Мельник, О.В Христюк*. – 2010.- №7.- С. 42-44

Надійшла до редколегії 31.08.2012

УДК 347.73

О.В.МАНОЙЛЕНКО, д-р. екон.наук, проф. кафедри економічного аналізу та обліку, НТУ «ХПІ», Харків

В.Ю.ЛІСІНА, канд. екон. наук, доцент кафедри економічного аналізу та обліку, НТУ «ХПІ», Харків

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуто сукупність ієрархічно взаємопов'язаних понять «система», «фінансовий контроль», «система фінансового контролю», «державний фінансовий контроль», «система державного фінансового контролю» та запропоноване таке трактування фінансового контролю, яке має стати базою семантичного моделювання системи базових та похідних понять об'єктів контрольної діяльності.

Ключові слова: система, фінансовий контроль, система фінансового контролю, державний фінансовий контроль, система державного фінансового контролю.

Рассмотрена совокупность иерархически взаимосвязанных понятий «система», «финансовый контроль», «система финансового контроля», «государственный финансовый контроль», «система государственного финансового контроля» и предложена такая трактовка финансового контроля, которая должна стать базой семантического моделирования системы базовых и производных понятий объектов контрольной деятельности.

Ключевые слова: система, финансовый контроль, система финансового контроля, государственный финансовый контроль, система государственного финансового контроля.

© О.В.Манойленко, В.Ю.Лісіна, 2012

The aggregate of hierarchically associate concepts like «system», «financial control», «financial checking system», «state financial control», «state financial checking system» is considered and is offered such interpretation of financial control, which become the base of semantic model for objects of control activity.

Keywords: system, financial control, financial checking system, state financial control, state financial checking system.

Актуальність дослідження. Проблема організації фінансового контролю завжди була об'єктом пильної уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників. Вона вивчалася з різних сторін – при організації і оцінці ефективності управління, з позиції оцінки ефективності використання фінансових ресурсів, при розробці форм, методів і процедур фінансового контролю. В даний час широкі освітлення отримав зарубіжний досвід організації фінансового контролю, проаналізована загальна організаційно-методична основа фінансового контролю – Декларація керівних принципів контролю, прийнята міжнародною організацією найвищих контрольних органів в м. Ліма. Оцінена ефективність організації фінансового контролю, детально описані структура, завдання і функції фінансового контролю різних рівнів, система їх координації і взаємозв'язку. Однак розробка понятійного апарату фінансового контролю залишається безсистемною, не заснованою на семантичному формуванні системи базових та похідних понять об'єктів контрольної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і результатів. Проблему формування категоріального апарату державного фінансового контролю у своїх працях висвітлювали багато науковців, зокрема Ю. М. Бажал, Ф. Ф. Бутинець, Л. І. Вороніна, Ю. А. Данилевський, Є. В. Коломін, В. М. Мітрофанов, В. К. Савчук, В. В. Сопко, В. М. Федосов, С. О. Шохін та багато інших, проте, питання систематизації та уніфікації базових та похідних понять фінансового контролю залишилось практично не вирішеним.

Виклад основного матеріалу. Товарно-грошові стосунки займають найважливіше місце у всій системі суспільного відтворення. Поряд з цим ринкова економіка вільної конкуренції фактично ніколи не функціонує в чистому виді, оскільки держава втручається в регулювання ринкових стосунків, реалізуючи свою роль у регулюванні ринку шляхом використання фінансових інструментів. Одним з таких інструментів є державний фінансовий контроль. Державний фінансовий контроль існує і діє як система. Складові цієї системи не просто доповнюють одна одну, вони природно зв'язані, невід'ємні, діють подібно до єдиного організму, забезпечують оптимальний ефект тоді, коли кожен з елементів повноцінний сам по собі, не має деструктивних недоробок і вад.

Поняття «система» в контексті до фінансового контролю використовується економістами досить часто. В.В. Гулько розглядає фінансовий контроль як «систему органів і заходів перевірки законності і доцільності дій у сфері освіти, розподілу і використання грошових фондів держави і органів місцевого самоврядування» [1]. Дмитренко Г. В. бачить предметом свого дослідження «теоретичні і практичні аспекти організації системи державного фінансового

контролю» [2]. Поняття «система контролю» використовується в законодавчих, нормативно-правових актах, інших офіційних документах. Проте вміст, який вкладається в поняття системи фінансового контролю, у різних авторів вельми різне. Так Чугунов І. Я., Федосов В. М., Петрук О. М., Виговська Н. Г. визначають систему фінансового контролю як сукупність елементів, складових «механізму фінансового контролю» [3 – 4]. Це визначення ставить знак рівності між двома поняттями: «система» і «механізм». Загальновідомо, що під поняттям «система» мається на увазі цілісна сукупність об'єктивно і закономірно розташованих елементів взаємозв'язаних і взаємодіючих між собою, кожен з яких характеризує ціле. «Механізм» – це, перш за все, послідовність процесів, що визначають конкретне явище.

Горбачова Є. В. і Шевчук О.А. підкреслюють, що «будь-яка система контролю складається з наступних елементів: предмет (що контролюють); об'єкт (кого контролюють); суб'єкт (хто контролює); сфера діяльності; принципи; процес; метод (методика); техніка і технологія; механізм; збір і обробка вихідних даних (інформації) для проведення контролю; результат; суб'єкт, що приймає рішення за результатами контролю (це може бути і суб'єкт контролю); ухвалення рішення за результатами контролю» [5 – 6]. Дане визначення системи задові суперечливе, оскільки в ньому штучно сполучені органічні елементи системи і зовнішні умови її існування.

Думається, що ці та інші підходи, що зустрічаються в літературі, не досить повно характеризують поняття «система фінансового контролю». Само слово «система» виникло від грецького «systema», що в перекладі означає «ціле». Під цим поняттям мається на увазі дещо, що є єдністю закономірно розташованих та взаємодіючих частин цілого.

На нашу думку, поняття «система фінансового контролю» характеризується наступним:

- це форма організації контрольного процесу;
- це детермінований порядок розташування і зв'язку дій;
- це сукупність організацій, однорідних за своїми завданнями, або установ, організаційно об'єднаних в одне ціле;
- це безліч закономірно зв'язаних елементів, що є певною цілісною єдністю.

Тому системою фінансового контролю є цілісна сукупність об'єктивно і закономірно розташованих елементів взаємозв'язаних і взаємодіючих між собою, кожен з яких специфічно характеризує ціле.

Для того, щоб даним поняттям можна було повноцінно користуватися в теоретичному, методологічному і практичному плані, систему фінансового контролю треба визначати і вивчати так, як вона складається в реальній дійсності, через конкретні дії людей, що формують і здійснюють суспільне регулювання, державне і інше управління. Складовими частинами, системоутворюючими елементами системи фінансового контролю повинні виступати не абстрактні категорії і не схоластичні дефініції, а практично існуючі і необхідні установи.

На теперішній час в Україні сформована система фінансового контролю, в

основному, наближена до реалій ринкової економіки і особливостей державного устрою країни. Держава по відношенню до цієї системи грає двояку роль. З одного боку вона приймає законодавчі та інші акти, регулюючі загальні і конкретні параметри контролю. З іншого боку, держава, в особі спеціально створених державних органів виступає самостійним учасником і організатором контролю.

Особливе місце в системі фінансового контролю займає державний контроль, тобто контроль діяльності господарського суб'єкта з боку держави. За своїм змістом державний контроль – це перевірка державою того, як державні службовці виконують покладені на них обов'язки, як функціонує державна служба в цілому.

Державний контроль у всьому світі має глибоке історичне коріння. У всіх демократичних країнах відвіку склалися і досить успішно функціонують системи бюджетно-фінансового і адміністративного державного контролю, є розгалужена мережа контрольних органів. Залежно від специфіки форм державного устрою і управління, національних традицій вони будуються по-різному. Проте, в зарубіжних країнах їх організація і діяльність базується на загальних принципах, вироблених багатолітнім міжнародним досвідом.

Основне завдання системи державного контролю – підвищення ефективності діяльності органів державної влади по захисту інтересів України і її громадян шляхом посилення відповідальності цих органів і посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків. Такий контроль за своєю суттю може і повинен здійснюватися від імені держави спеціальними органами контролю. Отже, державний контроль – функція спеціальних органів або органів виконавчої влади, а система державного контролю може бути представлена вертикальною ієрархічною структурою спеціалізованих органів контролю, очолюваних центральним контрольним органом.

При всьому різноманітті поняття «фінансовий контроль» можна констатувати непорушний факт, що в основу трактування визначення багатьма ученими покладений суб'єкт контролю, причому суб'єктом фінансового контролю виступає держава. Тут в наявності ототожнення фінансового контролю і державного фінансового контролю. Об'єктом контролю визначаються різні номінації: діяльність бюджетних і комерційних організацій, фінансові, грошові і товарні стосунки, виконання законодавства і тому подібне. Мета фінансового контролю багатьма економістами визначається як підвищення ефективності використання фінансових потоків. Проте, лише виходячи з того, що контроль є двоєдиною функцією управління і фінансів, можна підійти до наступного визначення поняття «фінансовий контроль».

Управлінський цикл всієї вертикалі господарювання складається з набору певних функцій, таких як планування, прогнозування, мотивація, організація, облік, аналіз і контроль. Контроль – це неодмінна складова управлінського процесу, без якої управління не відбувається. Він забезпечує зворотний зв'язок в цьому процесі, дає інформацію про його стан, дозволяє усувати і запобігати порушенням. Контроль не є самоціллю, не існує сам по собі, не може здійснюватися хаотично, безпредметно. У той же час, контроль – не зовсім

звичайна функція управління, а самостійне суспільне явище, яке використовується для спостереження, яким чином здійснюється на конкретному рівні сам процес управління. Як функція управління, контроль має двоякий характер: з одного боку – це елемент кожної основної функції управління (мотивації, організації, планування), а з іншого боку – це самостійна функція управління. Тому в певних випадках він виступає як дещо самостійне, як прояв суспільного договору, через який виникають і діють влада, держава, інші органи управління, що створюються суспільством для власної самоорганізації, упорядкування та ранжування відносин.

Одночасно фінансовий контроль є одним з елементів системи управління фінансами. Фінанси, як всеосяжна система формування, руху і використання грошових доходів відповідно до рішень їх власників, включають і перерозподіл коштів в рамках бюджетної системи і платні форми мобілізації грошових ресурсів для їх використання з метою збільшення доходів.

Управління фінансами – це сукупність заходів держави щодо забезпечення цілеспрямованого і безперервного функціонування фінансового механізму з метою досягнення ефективного функціонування всієї сукупності фінансових стосунків і реалізації на цій основі відповідної фінансової політики. Метою управління фінансами є фінансова стійкість і фінансова незалежність, що виявляються в макроекономічній збалансованості, профіциті бюджету, зниженні державного боргу, твердості національної валюти; зрештою – в поєднанні економічних інтересів держави і всіх членів суспільства.

Контрольна функція фінансів проявляється через процес перерозподілу валового суспільного продукту та використовується як дієвий інструмент здійснення фінансового контролю. Контрольна функція створює умови і можливість ефективного впливу держави на процеси виробництва, обміну, розподілу і вжитку шляхом здійснення фінансового контролю відповідними державними органами. Але контрольна функція не існує сама по собі, ізолювано від двох інших функцій фінансів: утворення і використання доходів, а знаходиться з ними у взаємозв'язку і взаємозалежності.

З точки зору приналежності власникам, фінанси класифікують на державні (включаючи муніципальні) і фінанси економічних суб'єктів (включаючи фінанси населення). Відповідно, фінансовий контроль повинен охоплювати всі названі позиції. Таким чином, фінансовий контроль є перевіркою спеціально уповноваженими органами дотримання учасниками фінансових стосунків вимог законодавства, норм і правил, встановлених державою і власниками. Його результати дозволяють достовірно оцінювати економічну ситуацію в країні, оскільки формують об'єктивну картину руху фінансових потоків і фінансово-господарської діяльності економічних суб'єктів. Фінансовий контроль допомагає забезпечувати стабільність економічного стану і сприяє економічному зростанню.

Державним фінансовим контролем є контроль, здійснюваний органами, уповноваженими на те державою, спеціально створеними для виконання контрольних функцій, передбачених законом. Його мета – захист законних

фінансових інтересів країни і кожного громадянина, допомога в проведенні прийнятою владою фінансової політики.

Висновок. Запропоноване трактування фінансового контролю в тій або іншій формі прийняте практично у всіх цивілізованих країнах і реалізується в світовій практиці. Це знайшло віддзеркалення в основоположному документі Міжнародної організації найвищих контрольних органів – Лімської декларації керівних принципів контролю. Вона починається положенням про те, що «організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами, оскільки таке управління спричиняє відповідальність перед суспільством». Завдання контролю – «розкриття відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності і економії» [7].

У сучасній Україні при вирішенні питань організації фінансового контролю силами держави незрідка дотримуються погляду на державний фінансовий контроль як на контроль лише за фінансовими ресурсами, що належать безпосередньо державі. Цей підхід є однобоким.

Державний фінансовий контроль в сучасній Україні, на наш погляд, повинен здійснюватися за трьома основними напрямками:

- формування і використання всіх державних коштів, незалежно від того, в якій формі вони існують – бюджетній або позабюджетній;

- діяльність органів виконавчої влади, на які покладено практичне проведення фінансової, бюджетної, кредитної, грошової, податкової і валютної політики;

- залучення і використання коштів юридичних і фізичних осіб кредитовими і іншими організаціями, яким законодавством надано таке право.

Завдання державного фінансового контролю – захист законних інтересів суспільства, держави і окремих громадян у фінансовій сфері. Для цього всі державні кошти повинні піддаватися ревізіям і перевіркам в повному об'ємі зі встановленою періодичністю залежно від важливості, напряму і обсягів витрачання.

Предметний аналіз показує, що основними складовими системи фінансового контролю, системоутворюючими елементами, що забезпечують її стійке практичне функціонування і вирішення завдань, що стоять перед контролем, є:

- правова база (законодавча і нормативно-правова);

- органи, що здійснюють фінансовий контроль;

- форми і методи фінансового контролю.

Правова база контролю визначає принципи і порядок його здійснення. Порядок здійснення контролю залежить від державного устрою і стану економіки конкретної країни. Проте, у будь-якому випадку, правова база фінансового контролю в документальному вираженні:

- це конституційне визначення і закріплення основних цілей і повноважень контролю;

- законодавче встановлення завдань, функцій і повноважень контрольних органів і їх працівників;

- регламентація і регулювання вмісту, деталей і особливостей процесу

контролю шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі і власних актів контрольних органів.

Сучасна правова база державного фінансового контролю в Україні вже досить ґрунтовна, але в силу обставин, що історично склалися, різнорідна, внутрішньо суперечлива. Основне в тому, що правова складова системи державного фінансового контролю, в цілому, все ще відстає від економічної реальності, інтересів суспільства і завдань держави у фінансовій сфері.

Друга складова запропонованої системи фінансового контролю – органи, що здійснюють цей контроль. Орган фінансового контролю – це спеціалізована установа, що має власний статус. Його основне завдання – фінансовий контроль. Для виконання своїх функцій органи державного фінансового контролю отримують необхідні пояснення і здійснюють розпорядження керівникам об'єктів, що перевіряються; за фактами серйозних порушень зобов'язані передавати матеріали правоохоронним органам.

Форми і методи здійснення фінансового контролю є його невід'ємним системоутворюючим елементом. Самостійне значення цього елементу системи – одні і ті ж форми і методи використовуються різними органами фінансового контролю.

Система державного фінансового контролю, що діє в Україні, має певні достоїнства:

конституційність системи;

багаторівнівість. Наявність загальнодержавного, місцевого, муніципального і відомчого рівнів дає можливість широти охопту, маневру і взаємодії;

її тісний узаконений зв'язок з правоохоронною системою.

Проте законодавча база системи контролю відстає від економічної реальності, завдань держави у фінансовій сфері. Відсутність правових рішень стає перешкодою в досягненні відчутних для економіки результатів.

Список літератури: 1. Гулько В.В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики / В.В. Гулько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/APE/2011_1/APE-2011-01/199-204.pdf 2. Дмитренко Г. В. Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) [Текст] : монографія / Геннадій Дмитренко. - К. : [Консультант], 2009. - 175 с. 3. Чугунов І. Я., Федосов В. М. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку // Фінанси України. – 2009. – №4. – С. 3–12. 4. Петрук О. М., Виговська Н. Г. Модернізація системи господарського контролю в Україні // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 118–124. 5. Горбачова С. В. Система державного фінансового контролю: стан та необхідність реформування / С.В. Горбачова // Управління розвитком. – 2011. – №2(99). – С. 112-114. 6. Шевчук О.А. Державний фінансовий контроль: наукова парадигма / О. Шевчук // Вісник КНТЕУ. – 2011. – №1. – С. 41-50. 7. Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001

Надійшла до редколегії 31.08.2012